



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

navrhovatelky: **Ing. M. R.**
zastoupené advokátem Mgr. Bc. Tomášem Mravcem
sídlem Hřebíčкова 1320, 763 02 Zlín

proti
odpůrci: **Statutární město Zlín**
sídlem náměstí Míru 12, 760 01 Zlín
zastoupenému advokátem Mgr. Janem Tejkalem
sídlem Helfertova 2040/13, Brno

za účasti: Ing. J. R.

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 4B Územního plánu města Zlín vydané usnesením zastupitelstva Statutárního města Zlín ze dne 8. 2. 2024, č. 8/10Z/2024

takto:

- I. Opatření obecné povahy – změna č. 4B Územního plánu města Zlín vydaná usnesením zastupitelstva Statutárního města Zlín ze dne 8. 2. 2024, č. 8/10Z/2024, se ruší dnem právní moci tohoto rozsudku v části, již se v kapitole *F) STANOVENÍ PODMÍNEK PRO VYUŽITÍ PLOCH S ROZDÍLNÝM ZPŮSOBEM VYUŽITÍ, STANOVENÍ PODMÍNEK PROSTOROVÉHO USPOŘÁDÁNÍ, VČETNĚ ZÁKLADNÍCH*

PODMÍNEK OCHRANY KRAJINNÉHO RÁZU – Stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu, za pátou odrážku vkládá grafické schéma a doplňuje odůvodnění.

- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku 28 404 Kč, a to k rukám jejího právního zástupce Mgr. Bc. Tomáše Mravce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Návrhem podaným ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“ nebo „soud“) dne 19. 2. 2025 se navrhovatelka domáhala zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 4B Územního plánu města Zlína, vydané usnesením zastupitelstva Statutárního města Zlín ze dne 8. 2. 2024, č. 8/10Z/2024, a účinné od 24. 2. 2024.
2. Odpůrce touto změnou do svého územního plánu doplnil obrázek (plánek, grafické schéma), který má podle odůvodnění změny „vyjádřit, vysvětlit, zpřesnit a rozšířit“ dosavadní obecný textový regulativ platný pro celé území města, jenž zapovídá „výstavbu nových objektů pro bydlení na pozemcích zahrad rodinných domů a vil nebo mezi nimi, pokud jsou bez přímé dopravní obsluhy, tzn. bez těsně přiléhajícího stávajícího či plánovaného veřejného prostranství nebo plochy pro dopravu“.
3. Zmíněné grafické schéma se odpůrce pokusil do svého územního plánu zařadit již dříve změnou územního plánu přijatou pod č. 3B a 3D v roce 2019 s odkazem na lepší pochopení textového regulativu. Krajský soud však tehdy tuto změnu na návrh téže navrhovatelky rozsudkem ze dne 25. 3. 2021, č. j. 64 A 9/2020-42, zrušil. Dospěl totiž k závěru, že zatímco původní textový regulativ zakazoval pouze „umísťovat stavby na pozemcích, jež nehraničí s žádným (stávajícím či plánovaným) veřejným prostranstvím či dopravní plochou“, grafické schéma jej podstatně modifikovalo, resp. doplnilo, neboť za nevyhovující mělo být po jeho přijetí nově považováno i dopravní napojení vedoucí po vlastním pozemku stavebníka, což z dosavadního regulativu vůbec nevyplývalo. Odpůrce toto zpřísnění požadavků na výstavbu na území města a zintenzivnění zásahu do vlastnických práv vlastníků pozemků náležitě neodůvodnil.
4. Navrhovatelka vlastní pozemky se stavbou rodinného domu a hospodářských budov na území města v městské části Louky nad Dřevnicí (pozemky parc. č. 39, 40, 48 a 56/1 v k. ú. Louky nad Dřevnicí). Tyto stavby chtěla přestavět na bytový dům, avšak stavební úřad zamítl její žádost o povolení záměru z důvodu negativního stanoviska krajského orgánu územního plánování, který došel k závěru, že navrhovatelčin záměr je v rozporu s výše zmíněným textovým regulativem, jež zakazuje výstavbu nových objektů pro bydlení v zahradách. Zmíněné rozhodnutí stavebního úřadu napadla navrhovatelka žalobou a soud jej později zrušil (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 11. 2025, č. j. 30 A 15/2024-134).

II. Argumentace navrhovatelky

5. Navrhovatelka navrhla uvedenou změnu územního plánu, do níž bylo vloženo zmíněné grafické schéma a doplněno odůvodnění, zrušit, neboť tuto změnu považuje za nepřezkoumatelnou z důvodu její nesrozumitelnosti. Text územního plánu nelze podle navrhovatelky zpřísňovat vložním grafického schématu, které se od textu zásadně liší, přičemž nelze řešit nesoulad stávajícího textu a nové grafiky pomocí odůvodnění. Odpůrce nově odůvodňuje stále stejný regulativ, přičemž se od něj terminologicky odklání s cílem význam této regulace posunout. Nově hovoří o „hlavních objektech“ nebo využívá pojmů „uliční a stavební čára“, které se jinde v textu územního plánu nevyskytují a nepoužívají. Odpůrce se tak podle navrhovatelky snaží opravit stávající regulativ, avšak činí tak matoucím a nepřehledným přístupem, jímž rovněž omezil veřejnou diskusi nad změnou územního plánu.
6. Nezákonnost navrhovatelka spatřovala v tom, že územní plán by neměl omezovat využití zákonem přípustných soukromoprávních institutů pro přístup ke stavbě (například věcných břemen). Taková regulace představuje citelné omezení vlastnického práva, které nemůže být přiměřené. Navrhovatelka dále upozornila na to, že v grafickém schématu se jako nepřípustné napojení objevuje „soukromá cesta“, což z původního regulativu vůbec nevyplývá, protože i soukromá cesta může být veřejným prostranstvím a vyhovovat tím pádem požadavkům územního plánu.
7. Změna rovněž podle navrhovatelky představuje nepřiměřený zásah do jejích práv a zbytečnou překážku v dalším rozvoji města. Důvody pro přijetí uvedené regulace navrhovatelka označila za nedostatečné a odpůrcovo tvrzení o ochraně urbanistické koncepce za obecné. V městské části Louky nad Dřevnicí se stavby pro bydlení běžně vyskytují v zahradách či dvorních traktech domů. Jak již bylo zmíněno, sama navrhovatelka zamýšlí svůj stávající rodinný dům na návsi v Loukách nad Dřevnicích stavebně upravit na bytový dům.
8. Podle navrhovatelky odpůrce přisuzuje územní studii chybnou roli, když ji považuje za nástroj územního plánování. Jedná se totiž podle ní o územně plánovací podklad, který pouze prověřuje možná řešení vybraných problémů. V rámci procesních námitek navrhovatelka upozornila na podstatnou vadu, k níž podle ní došlo při procesu schvalování napadené změny. Zastupitelstvo totiž neschvalovalo změnu jako celek, ale po částech, neboť nejdříve samostatně hlasovalo o několika problematických lokalitách a následně samostatně schválilo zbylý obsah napadené změny. Tento postup byl podle navrhovatelky v rozporu s ustanovením § 54 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, účinného v době přijetí napadeného opatření obecné povahy, který neumožňoval, aby zastupitelstvo předložený návrh měnilo, doplňovalo nebo schvalovalo s výhradou či s pokyny k jeho další úpravě. Podle navrhovatelky šlo o obcházení zákona, který má znemožnit zastupitelstvu obce měnit obsah územního plánu těsně před jeho vydáním a vyhnout se tak řešení projednávanému s dotčenými orgány a s veřejností.
9. Do řízení se přihlásil jako osoba zúčastněná na řízení navrhovatelčin manžel, který je spoluvlastníkem výše uvedených pozemků v k. ú. Louky nad Dřevnicí. Doložil zápis z jednání zastupitelstva dne 8. 2. 2024. Návrh podle něj má poukázat mimo jiné i na nadužívání regulativů v územních plánech obecně. Odpůrce se přitom v nynější věci opírá o líbivá a vágní klišé (například městotvornost, ulicetvornost, kultivovanost,

přívětivost, atraktivita, estetika, pohoda bydlení, identita). Argumentace odpůrce, že obrazový regulativ je zcela samostatný, nezazněla při vypořádání námitek navrhovatelky.

III. Argumentace odpůrce

10. Odpůrce žádal podaný návrh zamítnout. Odmítl argumenty navrhovatelky o nekompatibilitě grafického schématu a textové části regulativu. Uvedl, že napadená změna zavádí do územního plánu nový regulativ, který sice reguluje podobné jevy jako textový regulativ – s tím, že některé konkrétní jevy mohou být regulovány oběma regulativy –, ale v ostatním se jedná o regulativy zcela samostatné a vedle sebe stojící. Odpůrce uvedl jasně a srozumitelně zcela legitimní důvody pro zavedení nového regulativu, mezi nimiž vyzdvihl snahu o uchování vhodné urbanistické struktury území. Jako důkaz navrhl odpůrce publikaci Ústavu územního rozvoje nazvanou „*Charakter a struktura zástavby venkovských sídel v územních plánech*“.

IV. Řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem

11. Ve svém prvním rozsudku ze dne 20. 5. 2025, č. j. 64 A 2/2025-160, krajský soud návrh zamítl jako nedůvodný. Dospěl k závěru, že postup při hlasování není v rozporu s tehdy platnou, výše citovanou právním úpravou. Odpůrce napadenou změnu schválil beze změn, doplnění, výhrad či pokynů k úpravě. Rovněž postupné schvalování změn územního plánu po částech neodporovalo podle krajského soudu žádnému právnímu předpisu. Soud připustil nežádoucí efekty tohoto postupu namítané navrhovatelkou, nicméně tyto nedosahovaly takové míry, aby bylo možné postup označit za nezákonný. Podle vyjádření primátora před hlasováním by navíc neschválení jakékoliv části navrhované změny vedlo k neschválení změny jako celku. S odděleným hlasováním souhlasili všichni přítomní zastupitelé. Nadto napadená změna nepatřila ke kontroverzním otázkám a zastupitelé ji schválili v „balíku“ spolu s dalšími devíti změnami.
12. K namítané nepřezkoumatelnosti krajský soud uvedl, že oproti předchozí změně z roku 2019, jíž soud zrušil pro netransparentnost, neboť značně rozšiřovala množinu případů staveb pro bydlení a tedy vedla ke značnému zpřísnění regulativu, jíž však nebylo možné z textu regulativu dovodit, nyní napadenou změnu odpůrce doplnil o odůvodnění, v němž otevřeně deklaruje, že doplněné schéma dosavadní požadavek (neumísťování staveb pro bydlení v zahradách rodinných domů bez vlastního přístupu na veřejné prostranství) nejen upřesňuje, ale i rozšiřuje a současně vysvětluje, v čem rozšíření spočívá (nepřípustné je zahušťování zástavby stavbami pro bydlení umístěnými ve „druhé řadě“ bez ohledu na uspořádání pozemků) a jaké důvody k němu odpůrce vedly. Veřejná diskuse proto mohla proběhnout, sama navrhovatelka předložila k regulativu námitky, s nimiž se odpůrce vypořádal. Podle soudu by sice bylo možné použít vhodnější „legislativní techniku“, méně zatíženou nejasnostmi a potenciálními komplikacemi, nicméně výsledný regulativ soud neshledal natolik nejasným, aby vzbuzoval vysokou míru nejistoty v každém rozumně uvažujícím člověku. Rovněž umístěním textové a grafické části do téže odrážky odpůrce vyjádřil, že oba regulativy upravují věcně tutéž problematiku a že jsou úzce provázány a mají se vykládat a aplikovat ve vzájemné souvislosti. Krajský soud dospěl k závěru, že bude-li změna vykládána ve všech souvislostech, žádnou nezákonnou nebo nepřezkoumatelnou úpravu neobsahuje.

13. S odkazem na předchozí judikaturu soud rovněž dospěl k závěru, že obce mohou při výkonu své samostatné působnosti řešit i otázky, které již řeší zákon. Řešení nesmí být v rozporu se zákonem, může však být přísnější či zákon nejruznějším způsobem modifikovat při splnění účelu a smyslu zákona a s vysvětlením legitimních cílů. Odpůrce podle soudu tento legitimní cíl své urbanistické koncepce srozumitelně vysvětlil, když poukázal na potřebu zvýšené ochrany kvality prostředí (pohody bydlení), která jej vede k tomu, aby bránil zahušťování zástavby a narušování její struktury tam, kde je již ustálená (oproti obecné ochraně obsažené ve stavebním zákoně). Byť se napadená změna vztahuje na celé území města, je podle soudu z jejího odůvodnění zřejmé, že se uplatní pouze tam, kde je to smysluplné, tedy v případech, kdy je uliční struktura zástavby jasná a popsitelná.
14. První rozhodnutí krajského soudu zrušil Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) svým rozsudkem ze dne 2. 2. 2026, č. j. 5 As 128/2025-39. V některých dílčích ohledech dal NSS krajskému soudu za pravdu. Nejprve posuzoval navrhovatelčinu, blíže nespecifikovanou, námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, kterou neshledal důvodnou (body 32 a 33). Následně se NSS zabýval věcnou správností rozhodnutí krajského soudu. Při posouzení námitky nezákonnosti procesu schvalování změny NSS odkázal na svůj dřívější rozsudek ze dne 27. 11. 2025, č. j. 2 As 204/2024-78, v němž dospěl k závěru, že postup přijetí napadené změny územního plánu č. 4B nebyl v rozporu s tehdy platnou právní úpravou, neboť zastupitelstvo odpůrce neměnilo obsah návrhu, změna byla opakovaně veřejně projednána a navrhovatelka mohla proti obsahu napadené změny uplatnit námitky a připomínky. Jelikož navrhovatelka nebyla zkrácena na svých procesních právech, NSS neshledal její námitku stran vady při hlasování o napadené změně v zastupitelstvu důvodnou (bod 39).
15. Nejvyšší správní soud se však neztotožnil s přístupem krajského soudu, který se výkladem snažil překlenout rozpory v neurčitě stanovených regulativech odpůrce. NSS k tomu uvedl, že ačkoli opatření obecné povahy tvoří jistý mezičlánek mezi správním rozhodnutím a obecně závazným právním předpisem, je nutné jej považovat za regulativní akt, který musí splňovat požadavek srozumitelnosti (bod 48). Dle ustálené judikatury NSS je srozumitelnost opatření obecné povahy *„jeho nutnou vlastností, bez níž nelze hovořit o dodržení zákonem stanoveného postupu při vydání opatření obecné povahy“* (bod 49). Požadavek jednoznačnosti a srozumitelnosti se přitom dotýká zejména vymezení předmětu opatření obecné povahy. Jiným slovy, ze znění opatření obecné povahy, a to nejen z grafické, ale i z textové části změny, musí být zřejmé, v čem tato změna spočívá a jaké konkrétní skutečnosti se mění oproti původnímu stavu (rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62).
16. Nejvyšší správní soud nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že výkladové komplikace zvoleného způsobu regulace nedosahují takové míry, že by v praxi znemožňovaly územní plán úspěšně uplatňovat. NSS totiž již v minulosti ve své judikatuře dovodil, že textová a grafická část územního plánu musejí být ve vzájemném souladu, neboť grafická část je zobrazením části textové v mapových podkladech, a obě tyto části územně plánovací dokumentace musejí být ve shodě (např. rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74, ze dne 27. 5. 2010, č. j. 9 Ao 1/2010-84, ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 As 154/2014-28). Napadená změna územního plánu č. 4B je tudíž nesrozumitelná, protože textový i grafický regulativ jsou vnitřně rozporné a adresáti se jimi nemohou spolehlivě řídit (bod 52). Nadto není napadená změna v některých bodech ani řádně odůvodněna, přičemž v odůvodnění podle NSS absentují zejména úvahy, kterými se správní

orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Nesoulad textové a grafické části nelze řešit odůvodněním námitek. Terminologická nejednotnost textového a grafického regulativu je rovněž nepřípustná (bod 53).

17. Závěrem NSS konstatoval, že odpůrce jednal v rozporu se závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku krajského soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 64 A 9/2020-42, v němž mu soud přdestřel možný postup při začlenění napadené změny do svého územního plánu. Následný postup odpůrce však byl se závazným názorem v rozporu. Odpůrce totiž nezměněné obrazové schéma opětovně vložil do změny územního plánu, aniž by přiměřeně tomu upravil textový regulativ tak, aby obrazové a textové schéma obsahově byly v souladu. Krajský soud dospěl podle NSS k nesprávnému závěru, když dovodil, že nesoulad obou regulací přinášející výkladové komplikace nemůže vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy. Shledá-li soud, že opatření obecné povahy nebo jeho část je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, musí jej bez dalšího buď vcelku, nebo v nepřezkoumatelné části zrušit. Úlohou soudu v řízení o zrušení územního plánu nebo jeho části totiž nemá být územní plány dotvářet, ale bránit jednotlivce před svévolnými a excesivními zásahy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů (bod 58).

V. Nové posouzení věci krajským soudem

18. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť žádá ze stran jednání nepožadovala.
19. Nejvyšší správní soud posoudil věc komplexně, ale právní úprava v s. ř. s. mu neumožňuje, aby sám zrušil opatření obecné povahy (na rozdíl od správního rozhodnutí). Jen proto musel NSS věc vrátit krajskému soudu. A krajskému soudu tak nezbyvá, než aby v souladu se závazným právním názorem NSS územní plán v požadovaném rozsahu zrušil (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Ostatně ani odpůrce na dotaz krajského soudu, zda spatřuje po zrušujícím rozsudku NSS nějaký prostor pro jiný postup, neodpověděl.

VI. Náklady řízení

20. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl.
21. Navrhovatelka měla ve věci plný úspěch, proto má vůči odpůrci právo na náhradu nákladů, které v řízení před soudem účelně vynaložila. Náklady řízení spočívají v zaplacených soudních poplatcích za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5 000 Kč a za podanou kasační stížnost ve výši 5 000 Kč a dále v nákladech právního zastoupení v řízení před krajským soudem a v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem. Navrhovatelka své náklady vyčíslila v přípisu soudu ze dne 25. 2. 2026. Náklady zastoupení navrhovatelky advokátem soud stanovil podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění vyhlášky č. 258/2024 Sb. (dále jen „advokátní tarif“), neboť veškeré právní služby byly poskytnuty po 1. 1. 2025. Náhradu soud přiznal za celkem tři úkony právní služby, a to převzetí a přípravu právního zastoupení, sepsání návrhu a sepsání kasační stížnosti. Za každý z těchto úkonů náleží odměna ve výši 4 620 Kč podle § 11 odst. 1

- písm. a) a d) advokátního tarifu, tj. celkem 13 860 Kč. K tomu náleží za každý úkon paušální náhrada hotových výdajů ve výši 450 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tedy celkem 1 350 Kč. Protože zmocněný advokát je plátcem DPH, zvyšuje se tento nárok o částku 3 194 Kč odpovídající dani ve výši 21 %, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.
22. Výše nákladů právního zastoupení za celé řízení tudíž činí 18 404 Kč a výše soudních poplatků 10 000 Kč. Celkem má odpůrce uhradit navrhovatelce částku 28 404 Kč.
23. Obecná třídní lhůta pro splnění povinnosti uložené soudem (§ 160 odst. 1 o. s. ř.) by pro účely úhrady nákladů soudního řízení správního nebyla přiměřená. Jednak proto, že rozsudky správních soudů nabývají právní moci již okamžikem doručení (§ 54 odst. 5 s. ř. s.), a jednak proto, že podle zkušeností správních soudů mají správní orgány problém takto krátké lhůty dodržet s ohledem na své vnitřní administrativní členění a nutnost schválit odeslání peněz příslušným vedoucím zaměstnancem. Proto ji soud prodloužil na jeden měsíc.
24. O nákladech osoby zúčastněné na řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení jen ve dvou případech: 1. pokud bránila své právo, které jí vyplývalo z rozhodnutí nebo jiného úkonu napadeného žalobou, přičemž žalobce nebyl před soudem úspěšný, 2. pokud jí nějaké náklady vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Ani jedna z těchto dvou podmínek nebyla v nynějším řízení splněna, proto osobě zúčastněné právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. To podle zákona neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Podle judikatury je pak kasační stížnost přípustná i v těch otázkách, k nimž se Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku nevyjádřil.

Brno 30. 3. 2026

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu